

## Im Schatten der Poly-Krise: Leitlinien für eine Erneuerung der EU nach dem Jubiläums-Gipfel in Rom

Lübckemeier, Eckhard; Ondarza, Nicolai von

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lübckemeier, E., & Ondarza, N. v. (2017). *Im Schatten der Poly-Krise: Leitlinien für eine Erneuerung der EU nach dem Jubiläums-Gipfel in Rom*. (SWP-Aktuell, 15/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51918-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Im Schatten der Poly-Krise

Leitlinien für eine Erneuerung der EU nach dem Jubiläums-Gipfel in Rom

*Eckhard Lübkemeier / Nicolai von Ondarza*

**Die Europäische Union ist seit Jahren in einem kritischen Zustand. Vertrauen und Solidarität unter den Mitgliedstaaten haben schwer gelitten, die wirtschaftlichen und sozialen Erschütterungen der Finanz- und Schuldenkrise sind noch immer nicht überwunden. 60 Jahre nach Unterzeichnung der Gründungsverträge verlässt Großbritannien die Union, zugleich haben EU-kritische Positionen europaweit an Zustimmung gewonnen. Ein Befreiungsschlag ist kurzfristig nicht in Sicht – dafür fehlen politische Mehrheiten, erst recht in einem Wahljahr wie 2017. Zwar hat sich die EU als robuster erwiesen als von ihren Gegnern erhofft, die Gefahr einer weiteren Erosion ist jedoch nicht gebannt. Die Erneuerung Europas durch längerfristige Reformen muss von den Mitgliedstaaten ausgehen. Sie müssen den Mehrwert kollektiven europäischen Handelns demonstrieren und wo nötig bereit sein, in kleineren Reformkoalitionen voranzuschreiten.**

Vor zehn Jahren, unter deutscher Ratspräsidentschaft, haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und die Spitzen der EU zum 50. Jahrestag der römischen Gründungsverträge eine »Berliner Erklärung« veröffentlicht. Sie gipfelte in dem Satz: »Wir Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind zu unserem Glück vereint.« Die Deklaration sollte einen Aufbruch signalisieren, nachdem 2005 das europäische Verfassungsprojekt durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden Schiffbruch erlitten hatte. In der Tat ebnete die Berliner Erklärung von 2007 den Weg zum Lissabonner Vertrag, mit dem die letzte große Reformphase der EU abgeschlossen werden konnte. Voraussetzung

war damals, dass die französischen Präsidentschaftswahlen im April und Mai 2007 den Weg für EU-Reformen nach zwei Jahren »Denkpause« wieder frei machten.

Genützt hat es allerdings nicht viel. Ein Jahrzehnt später ist wieder Zeit für einen Aufbruch. Oder besser: immer noch. Denn zwischen dem Berliner Gipfel 2007 und dem bevorstehenden Gipfel in Rom zum 60. Jubiläum liegt die europäische »Poly-Krise« – entstanden aus Eurokrise samt Wachstumsschwäche und zunehmender Ungleichheit, Flüchtlingskrise, dem Austrittsvotum Großbritanniens, einem Erstarken antieuropäischen Populismus sowie der Missachtung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien in einzelnen

Mitgliedstaaten. Weniger »Union« und mehr Zerrissenheit war vielleicht nie.

### Die Resilienz der EU

Zur Bestandsaufnahme anlässlich ihres 60. Jubiläums gehört jedoch auch, dass sich die EU gegenüber starken Fliehkräften bisher als durchaus robust erwiesen hat. Die Eurokrise ist zwar noch nicht überwunden, die Währungsunion aber auch nicht auseinandergefallen und der Euro an den internationalen Währungsmärkten nicht ins Bodenlose gestürzt. Die Bewährungsprobe des Flüchtlingsansturms von 2015 hat die EU zwar nicht be-, aber doch überstanden. Und bisher gibt es keine Anzeichen, dass der Brexit Nachahmer finden könnte.

Im Gegenteil – die Zustimmung zur Union ist seit dem britischen Referendum wieder gestiegen, wie vergleichende Umfragen etwa von YouGov belegen. Das gilt auch für Staaten wie die Niederlande oder Frankreich, wo es starke Anti-EU-Parteien gibt. Daran zeigt sich, dass gerade in Zeiten steigender internationaler Unsicherheit die Grundmotive der europäischen Integration weiterhin wirken. Fünf Faktoren haben der EU in den bisherigen Krisen Resilienz verliehen.

Erstens bietet der Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten für alle Mitgliedstaaten – abgesehen von Malta und eben Großbritannien – den mit Abstand wichtigsten Handelsrahmen; er trägt so maßgeblich zum Wohlstand bei. Der Binnenmarkt erlaubt den europäischen Volkswirtschaften zudem, international ihre Interessen gemeinsam zu vertreten; gleichzeitig erhöht er die Attraktivität der einzelnen Staaten als Investitionsstandorte.

Zweitens ist die politische Unterstützung für den Euro zwar zurückgegangen, aber nicht weggebrochen. Die gravierenden Konstruktionsmängel des Euros sind in der Wirtschafts- und Finanzkrise offenbar geworden. Doch entstanden ist die Krise nicht in Europa, sondern in den USA, einem Land mit »optimalem Währungsraum«. In Großbritannien wiederum, das am Pfund fest-

gehalten hatte, wurden die gleichen Fehler gemacht wie in manchen Euroländern – exzessive private Verschuldung, Kredit- und Immobilienblasen, Vernachlässigung der Wettbewerbsfähigkeit. Strukturelle Reformen in den Mitgliedstaaten wären auch nötig, wenn sie den Euro nicht hätten – müssten dann aber ohne die Beistandsmechanismen einer Währungsunion erfolgen. Bei aller Kritik an der Euro-Rettungspolitik der Geber- und Nehmerländer: Mit Ausnahme Griechenlands konnten alle bisherigen Krisenstaaten ihre Hilfsprogramme wieder verlassen. Gleichzeitig bindet das Bewusstsein, wie hoch die Kosten und Risiken eines Euro-Austritts wären, die Mitglieder der Währungsunion weiter aneinander.

Drittens gewinnt das Kernmotiv der EU, der Erhalt von Frieden im Innern und der Schutz vor äußeren Bedrohungen, angesichts steigender internationaler Unsicherheit neue Relevanz. Mit der Ukraine-Krise ist 2014 wieder ein bewaffneter Konflikt auf dem europäischen Kontinent ausgebrochen. Dabei hat die EU durch ihre Sanktionspolitik maßgeblich zum Minsker Prozess beigetragen. Die Europäer umgibt heute nicht – wie einst erhofft – ein »Ring aus Freunden«. Vielmehr ist die Nachbarschaft von der Ukraine über Syrien bis Libyen von Instabilität geprägt, die über Flüchtlingsbewegungen und Terrorismus auch nach Europa ausstrahlt. Gleichzeitig hat der amerikanische Präsident Trump Zweifel an der Nato und der Verlässlichkeit der USA gesät. Auch europaskeptische Regierungen wie die polnische befürworten es daher, etwa die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU zu stärken.

Viertens sind gerade zentrale Herausforderungen wie die großen Flüchtlingsbewegungen und der internationale Terrorismus nur gemeinsam zu bewältigen. Die Anschläge 2015/16 in Brüssel, Paris und Berlin haben verdeutlicht, dass die Verletzlichkeit offener Gesellschaften zugenommen hat – aber auch, wie wichtig eine grenzüberschreitende Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung ist. Dabei hat der Austausch an Informationen über das EU-

Polizeiamt Europol seit 2015 massiv zugenommen; über eine Reihe von Maßnahmen zur Verstärkung des Datenaustauschs in der EU wird derzeit verhandelt.

Im Umgang mit den Flüchtlingsbewegungen der letzten Jahre bot die EU zunächst ein Bild von kollektiver Unfähigkeit, Kontrollverlust und nationalen Egoismen. Erst schrittweise ist es den Mitgliedstaaten – auch mit dem umstrittenen EU-Türkei-Flüchtlingsabkommen – gelungen, die Kontrolle über die EU-Außengrenzen weitgehend zurückzugewinnen. Bei allen gravierenden Differenzen ist deutlich geworden, dass Freizügigkeit und offene Grenzen innerhalb Europas nur funktionieren, wenn die Außengrenzen gemeinsam verlässlich geschützt werden.

Fünftens sind es nicht zuletzt Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie das Interesse an einer multilateralen Weltordnung, die für europäischen Zusammenhalt sorgen. Zwar sind entsprechende Positionen auch in manchen EU-Staaten in die Defensive geraten, doch seit der Wahl Trumps zum US-Präsidenten ist es umso mehr an einem vereinten Europa, diese Werte auch global zu vertreten.

### **Gefahr der Erosion**

Dennoch es wäre ein Fehlschluss, die Resilienz der EU für absolut zu halten. Die europäische Integration ist kein Naturgesetz. Entstanden ist sie unter Umständen und aus Erfahrungen, die zum Teil an Bindekraft verloren haben.

Die römischen Gründungsverträge von 1957 zielten darauf ab, Frieden und Wohlstand in einer (zunächst west-) europäischen Gemeinschaft zu schaffen. Dabei handelten die verantwortlichen Politiker unter dem Eindruck von zwei Weltkriegen, die beide ihren Ausgang in Europa genommen hatten. Befördert wurde die Integration durch die westliche Verankerung der Bundesrepublik, die Ost-West-Konfrontation, das politische und militärische Engagement der USA sowie einen pro-europäischen Elitenkonsens.

Ein solches integrationsfreundliches Umfeld besteht nicht mehr. In mehreren Mitgliedstaaten sind EU-skeptische bis EU-feindliche Parteien im Aufwind, teils sogar an der Regierung beteiligt (siehe SWP-Aktuell 23/2016). Mit dem Brexit bietet erstmals seit den 1970er Jahren wieder ein großer europäischer Staat ein Alternativmodell zur EU, das europakritische Bewegungen aufmerksam beobachten werden. Und seit Jahresbeginn sitzt ein Präsident im Weißen Haus, für den ein geeintes Europa kein strategisches Interesse der USA zu sein scheint. Kurzum: Die EU kann zerfallen, wenn sie als selbstverständlich gilt, und sie wird zerfallen, wenn sie als bloße Antwort auf die Vergangenheit erscheint und nicht als kollektives Projekt zur Stärkung der gemeinsamen Souveränität im 21. Jahrhundert.

Dabei gilt es, einen zweiten Fehlschluss zu vermeiden: dass Europa durch Krisen stets nur weiter zusammenwachse. Eine Garantie dafür gibt es nicht, und ein Projekt, das Krisen braucht, um zu überleben, ist immer in Gefahr, dass die nächste Krise eine zu viel sein könnte. Was heute droht, ist indes weniger eine »Knall auf Fall«-Implosion der EU als vielmehr eine anhaltende Erosion von gegenseitigem Vertrauen und Solidarität. So konnten bisher nur etwa 12 000 Flüchtlinge innerhalb der Union verteilt werden – verbindlich zugesagt war die Zahl von 160 000. Einzelne Mitgliedstaaten ignorieren ihre Verpflichtung, sich an dieser Maßnahme zu beteiligen. Eine solche Weigerung, vertragskonforme Mehrheitsbeschlüsse umzusetzen, untergräbt die Handlungsfähigkeit der EU und begünstigt eine desintegrative Abwärtsspirale: Weil Europa nicht »liefert«, schwindet die Bereitschaft, Kompromisse für die Union einzugehen; gleichzeitig wächst die Neigung zum nationalen Egoismus, was weitere Blockaden auf europäischer Ebene fördert.

Das spielt Anti-Europa-Populisten in die Hände, die die EU als Teil des Problems und nicht seiner Lösung darstellen. Selbst wenn sie nicht stark genug sind, Regierungsmacht zu erlangen, schaffen sie es doch,

nationale Kräfteverhältnisse und Einstellungen zu beeinflussen. Der Spielraum für europäische Kompromisse ist dadurch deutlich kleiner geworden – gerade bei hochpolitisierten Themen wie der Zukunft der Eurozone oder dem Umgang mit Flüchtlingsbewegungen.

Selbst zu internationalen Abkommen scheint die EU nur noch unter hohem Kraftaufwand in der Lage zu sein; dies zeigten das Ukraine-Assoziierungsabkommen (negatives Referendum in den Niederlanden) oder das europäisch-kanadische Freihandelsabkommen CETA (Blockade in Wallonien). So ist es der EU und ihren Mitgliedstaaten bisher zwar gelungen, die Krisen zu begrenzen; doch weder in der Eurozone noch im Schengen-Raum konnten sie die strukturellen Defizite beheben.

### **Aus- und Irrwege: Lösungsansätze für die Poly-Krise**

Viele Wege führen sprichwörtlich nach Rom. Doch andersherum gibt es für die Staats- und Regierungschefs der EU keine einfachen Wege, um auf der römischen Jubiläumsfeier zu einer nachhaltigen Reform der EU zu finden. Denn kurzfristige Befreiungsschläge sind nicht in Sicht – weder hin zu »mehr« noch im Sinne von »weniger« Europa.

Wie schwierig die Suche nach Orientierung über die weitere Richtung der EU-Integration ist, spiegelt das Weißbuch »Zur Zukunft Europas« wider, das die Europäische Kommission Anfang März mit Blick auf den Rom-Gipfel vorgelegt hat. Statt einen klaren Fahrplan für die EU zu entwickeln, stellte die Kommission fünf Optionen zur Diskussion. In ihrer Spannbreite reichen diese von einer Rückbesinnung auf den bloßen Binnenmarkt über ein »Weiter so« und ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten bis hin zu einem qualitativen Integrationssprung. Dabei treffen vor allem drei unterschiedliche Handlungsansätze für die Weiterentwicklung der EU aufeinander.

Auf der einen Seite gibt es mittlerweile eine Reihe von nationalen Regierungen – etwa die polnische und die ungarische –, die sich für »weniger Europa, mehr nationale Souveränität« einsetzen. Sie plädieren für die Einschränkung von Mehrheitsentscheidungen, eine Rückverlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene, Stärkung des Rats und Reduzierung der Kompetenzen von Kommission wie Parlament. Noch wesentlich weiter gehen etwa Front-National-Chefin Marine Le Pen oder die Fünf-Sterne-Bewegung in Italien, die jeweils Referenden über eine Rückkehr zur nationalen Währung fordern.

Die Vertreter einer Renationalisierung können für sich in Anspruch nehmen, dass eine »immer engere Union der Völker Europas« kein Selbstzweck ist. Häufig wird eine solche Position allerdings mit der Aussage untermauert, dass die Zeit vorbei sei, in der man Europa als ein »Elitenprojekt« betrieben habe, also ohne ausreichende Rückkoppelung an die Wählerschaft.

Falsch daran ist die Unterstellung, die bisherige Integration sei quasi hinter dem Rücken der Bevölkerung erfolgt. Was die EU nach welchen Regeln können soll, ist in Verträgen festgelegt, die von den Mitgliedstaaten ausgehandelt und ratifiziert worden sind. Was auf der Grundlage dieser Verträge beschlossen wird, geschieht durch Regierungen und die sie tragenden Parteien, die national auch dafür gewählt worden sind. Richtig ist jedoch, dass Europa durch die Vertiefung der Integration und durch die Krise mehr und mehr zu einem Teil der Innenpolitik geworden ist. Nimmt man hinzu, dass manche Gründungsimpulse an Bindekraft eingebüßt haben, bleibt die Erkenntnis: Europäische Integration braucht einen stärkeren Rückhalt in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten; die Vorteile der EU müssen sich in den Alltagserfahrungen der Bürgerinnen und Bürger bewähren.

Allerdings: Dem wird ein Zurückdrehen der Integration durch eine einschneidende Renationalisierung von Kompetenzen und Instrumenten nicht gerecht. Erstens wäre ein solcher Rückbau mit erheblichen poli-

tischen und wirtschaftlichen Kosten verbunden. Sollten etwa im Schengen-Raum wieder Grenzen eingeführt werden, würde dies laut einer Studie der Bertelsmann-Stiftung allein die deutsche Wirtschaft jährlich mindestens 8 Milliarden Euro kosten.

Zweitens würde die EU durch Desintegration nicht handlungsfähiger werden – im Gegenteil. Eine Union, in der nationale Regierungen und/oder Parlamente noch mehr Vetorechte erhalten, schafft nur Scheinsouveränität, weil die EU-Staaten dann insgesamt an Möglichkeiten verlieren, die Globalisierung und die internationale Politik mitzugestalten. Zudem würde eine Schwächung der Kommission und der Gemeinschaftsmethode die Ungleichgewichte zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und das zunehmende Übergewicht Deutschlands erst recht verstärken. Renationalisierung ist deshalb keine Lösung, sondern ein Problemverstärker.

### **Flucht nach vorn?**

Auf der anderen Seite ist kurzfristig auch ein Befreiungsschlag durch eine qualitative Vertiefung der Integration kaum umsetzbar. Quantensprünge in Richtung Politischer Union würden einen substantiellen Souveränitätstransfer von der nationalen auf die europäische Ebene erfordern. In diesem Sinne hat das Europäische Parlament im Februar 2017 drei Initiativberichte mit weitreichenden Reformforderungen verabschiedet. Konkret vorgeschlagen werden eine Umwandlung des Rates in eine zweite Parlamentskammer, die Schaffung einer Euro-Fiskalunion mit eigenem Haushalt sowie eine europäische Arbeitslosenversicherung. Dies entspricht dem Szenario »Viel mehr gemeinsames Handeln« aus dem Weißbuch der Kommission.

In der Theorie kann eine substantielle Vertiefung der Integration strukturelle Defizite der EU beheben, was ihre Handlungsfähigkeit und Legitimation stärken würde. Als »optimaler Währungsraum« wäre die Eurozone sicherlich in der Lage, externe Schocks besser zu verarbeiten.

Aber: Die funktionalistische Integrationslogik, nach der jeder Integrationsschritt – vom Binnenmarkt über die gemeinsame Währung bis hin zu offenen Grenzen im Innern – wieder weitere Integration nach sich zieht, damit Konvergenz und Kohäsion abgesichert werden, ist gerade in der Eurokrise an ihre Grenzen gelangt. Die EU ist ein politisches und damit kontingentes Projekt; ihre Kompetenzen werden durch die Bereitschaft der Mitgliedstaaten definiert, Souveränität zu teilen.

Denn ein Quantensprung durch materielle oder institutionelle Vergemeinschaftung erfordert zweierlei. Erstens bedarf es des politischen Willens, die hohen Risiken und potentiellen Kosten für ein Vertragsänderungsverfahren in Kauf zu nehmen. Mit dem notwendigen Konvent würden umfassende institutionelle Reformen der EU wohl mindestens vier Jahre beanspruchen – Einstimmigkeit der nationalen Regierungen und Ratifikation plus eventuelle Referenden inklusive. Radikalere Reformvorhaben können zudem das Gegenteil einer Stärkung der EU bewirken, wenn sie das notwendige politische Kapital für kurz- und mittelfristige Reformen aufzehren oder Konflikte zwischen Mitgliedstaaten überhaupt erst wieder aufflammen lassen.

Zweitens erfordern neue substantielle Integrationsschritte die dauerhafte und verlässliche Bereitschaft der Mitgliedstaaten, einen Souveränitätsverlust zu akzeptieren und auf nationaler Ebene das Notwendige für den Erfolg des kollektiven Projekts zu tun. Denn es reicht nicht, einen Souveränitätstransfer zuzulassen, wenn man anschließend die neuen Regeln nicht einhält. Das ist im Fall des Euros bei den Defizitgrenzen passiert (mit Deutschland und Frankreich als Vorreitern), während bei der Flüchtlingsverteilung einige Mitgliedstaaten einen Beschluss ignorieren, der nach von ihnen ratifizierten Regeln gegen sie getroffen worden ist.

### **»Durchwursteln« reicht nicht**

Wenn »weniger Europa durch Renationalisierung« nicht wünschenswert ist, zugleich aber »mehr Europa durch radikale Vertiefung« ausscheidet, weil dafür momentan der Rückhalt fehlt, bleibt als dritte Variante nur eine Weiterentwicklung im Rahmen des politisch Machbaren. Dabei sollten weitere Souveränitätstransfers ausbleiben, die Handlungsmöglichkeiten der EU aber durch zwischenstaatliche Koordinierung gestärkt werden.

In diesem Sinne haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU-27 nach dem Brexit mit dem »Bratislava-Fahrplan« von September 2016 die Aufgabe gestellt, Einheit zu demonstrieren und im Interesse der Bürger konkrete Ergebnisse zu liefern. Dabei geht es ihnen vor allem um die Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen, die Sicherung der Außengrenzen, die Terrorismusbekämpfung und die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Weiterreichende Reformdebatten hingegen, etwa über die Eurozone oder die inneren Mechanismen des Schengen-Raums, wurden ebenso ausgeklammert wie jegliche Initiativen in Richtung Vertragsänderung.

Kurzfristig hat dieses Vorgehen nach dem Prinzip »Weiter so« einen Vorteil – die spaltenden Debatten über ambitioniertere Schritte werden vermieden, insbesondere im europäischen Superwahljahr 2017. Doch klar ist auch: Reformen, die zu kurz springen, bergen ebenfalls ein hohes politisches Risiko. Wenn die Krise weiter schwelt, die strukturellen Defizite von Eurozone wie Schengen-Raum nicht behoben werden und die Zustimmung zur EU in der Bevölkerung noch mehr schwindet, ist die EU trotz ihrer bisherigen Resilienz gefährdet.

### **Leitlinien zur Erneuerung der EU**

In Rom wird die EU gefeiert werden. Zu Recht: Als Werte- und Demokratiegemeinschaft ist sie eine zivilisatorische Errungenschaft; sie ist ein Fundament von Frieden, Wohlstand und Sicherheit, ein Projekt zur nationalen Selbstbehauptung und zur Mit-

gestaltung der Globalisierung – diese Union aufzugeben wäre töricht. Ein solches Europa ist nicht 60 Jahre alt, sondern 60 Jahre jung.

Dabei gibt es Anzeichen für eine Entspannung der Krise. In der Eurozone zieht das Wachstum an, die Arbeitslosigkeit geht zurück, die Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen sind stark gesunken. Doch für Entwarnung ist es zu früh. In der Eurozone und im Schengen-Raum bestehen die grundlegenden strukturellen Defizite fort. Die Krise Europas wird sich nicht durch günstige Umstände auflösen. Dafür reicht sie zu tief, und zu viel Vertrauen ist verlorengegangen – innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen ihnen.

Nicht zuletzt findet sich die EU heute in einem internationalen Umfeld wieder, in dem ihre Werte und ihr Fortbestehen angezweifelt werden. In den USA regiert ein Präsident, der keinen Hehl macht aus seiner Geringschätzung der europäischen Einigung, der den Brexit begrüßt und in der EU eher einen wirtschaftlichen Konkurrenten als einen politischen Partner sieht. Er vermittelt die Botschaft, dass Europa verlassen ist, wenn es sich nicht auf sich selbst verlassen kann. In ihrer östlichen Nachbarschaft ist die EU durch ein expansives Russland herausgefordert. Moskaus Vorstöße reichen dabei von Krim-Annexion und Ostukraine-Einmischung über die Syrien-Intervention bis hin zu Cyber-Attacken und Unterstützung von Anti-EU-Kräften in Europa.

In diesem Umfeld werden selbst die größeren EU-Staaten ihre Interessen und Werte nur dann schützen können, wenn sie ihre Macht bündeln und geschlossen auftreten. Auch für eine solche Selbstbehauptung muss Europa den verschiedenen Elementen seiner Poly-Krise schrittweise beikommen. Im Folgenden werden Leitlinien skizziert, die dabei helfen könnten.

### **Europäischen Mehrwert schaffen**

Einen integrativen Quantensprung geben die politischen Verhältnisse in und zwischen den Mitgliedstaaten derzeit nicht

her. Das bedeutet allerdings nicht, dass die EU in Stillstand verfallen sollte. Denn unterhalb der Schwelle von Vertragsänderungen besteht erheblicher sekundärrechtlicher Spielraum, um den Mehrwert gemeinsamen Handelns zu demonstrieren – sei es zu 27 oder im kleineren Kreis.

Dieser Mehrwert muss sich dort erweisen, wo es für die Bürgerinnen und Bürger zählt, also vor allem auf den Feldern Wohlstand sowie innere und äußere Sicherheit. Gemäß dem Prinzip der Subsidiarität sollte die EU ihre Kompetenzen in erster Linie dort ausschöpfen, wo europäische Regelungen das jeweilige Ziel besser erreichen als nationale bzw. regionale Beschlüsse. Dies gilt im Innenverhältnis vor allem für den Binnenmarkt (etwa bei digitaler Agenda, Energie, Unterbindung von Steuervermeidung), für den Schutz der Außengrenzen oder die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und Terrorismus. Im Außenverhältnis liegt der europäische Mehrwert darin, dass die EU-Mitgliedstaaten nur zusammen auf Augenhöhe mit globalen Akteuren, staatlichen wie nichtstaatlichen, gelangen. Erst ihr kollektives Gewicht befähigt die Europäer, die Globalisierung nach eigenen Werten und Interessen mitzugestalten – etwa bei der wettbewerblichen Kontrolle von Unternehmen wie Google oder Facebook, zur Durchsetzung von gleichberechtigten Handels-, Investitions- oder Marktzugangsabkommen oder zur Förderung des Klimaschutzes und der Menschenrechte.

Was nicht helfen würde, wäre der Versuch, fehlende materielle Fortschritte bei Wohlstand und Sicherheit (»Output-Legitimation«) durch Abbau des vielbeklagten »Demokratiedefizits« der EU (»Input-Legitimation«) zu kompensieren. Transparenz und Bürgernähe werden in einem hybriden Großgebilde wie der EU immer schwerer zu erreichen sein als auf nationaler Ebene. Zudem gab es bis hin zum geltenden Lissabon-Vertrag bereits institutionelle Reformen, mit denen die Rollen von Europäischem Parlament wie auch nationalen Parlamenten gestärkt und Beteiligungsformen

für Bürger eingeführt wurden. Dies betrifft etwa das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative oder die »gelbe Karte«, die eine Gruppe nationaler Parlamente im Rahmen des Frühwarnmechanismus gegen Gesetzesinitiativen der EU-Kommission einlegen kann. Diese Maßnahmen haben der Union bisher keinen spürbaren Legitimations- und Kohäsionsschub verschafft.

### **Die EU-27 zusammenhalten**

Der Brexit sollte keine Nachahmer finden. Dabei muss es gar nicht zu weiteren Austritten kommen. Schon eine Diskussion, wer der nächste sein könnte, schafft Misstrauen und schwächt den Zusammenhalt der EU. Eine Union mit »Mitgliedern auf Abruf« wäre brüchig.

Das stärkste gemeinsame Projekt und der Kern der (wirtschaftlichen) Integration ist der Binnenmarkt. Er begründet maßgeblich die Resilienz der EU. Seine Vertiefung, etwa mit der digitalen Agenda, würde daher entscheidend dazu beitragen, den Zusammenhalt in der EU zu stärken. Das gilt ebenso für andere Bereiche, die in enger Verbindung zum Binnenmarkt stehen – wie Handels-, Klima-, Umwelt- und Energiepolitik oder soziale Mindeststandards. Auch Migrations- und Asylpolitik sowie Terrorismusbekämpfung können am wirksamsten von allen gemeinsam gestaltet und umgesetzt werden.

Dabei kommt es allerdings nicht nur darauf an, neue Regeln und Verpflichtungen einzuführen. Ebenso wichtig ist, für mehr Kohäsion durch vertragskonformes Verhalten und bessere Umsetzung geltender Beschlüsse zu sorgen.

### **27 wo möglich, weniger wo nötig**

Der Wunsch, die Union zusammenzuhalten, darf integrativen Projekten mit weniger als 27 Beteiligten nicht grundsätzlich im Wege stehen. Denn unter den Mitgliedstaaten sind die Bereitschaft zur Souveränitätsteilung und das materielle Interesse an



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Integrationsvorhaben zu unterschiedlich ausgeprägt, um alles mit allen machen zu können. Dabei ist ein »Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten« längst Realität – mit der Eurozone, dem Schengen-Raum und Opt-outs auf anderen Gebieten. Wenn ein Konsens der 27 nicht erreichbar ist, sollten »Koalitionen der Willigen« auch künftig voranschreiten können.

Um den Zusammenhalt der 27 zu schonen, sollte man allerdings bei einer solchen differenzierten Integration dreierlei beachten. Erstens sollten die Spielräume, die der EU-Rahmen bietet, soweit wie möglich genutzt werden (»Verstärkte Zusammenarbeit«, im Verteidigungsbereich »Ständige Strukturierte Zusammenarbeit«). Dies garantiert eine Einbindung der EU-Institutionen sowie eine laufende Information der nicht beteiligten Staaten. Zweitens sollten langfristig alle Mitgliedstaaten teilnehmen können, die dazu willens oder fähig sind, spätere Beitritte inklusive. Drittens sollte jede differenzierte Integration so ausgestaltet sein, dass nicht nur Lasten (etwa bei der Verteilung von Flüchtlingen), sondern auch Gewinne geteilt werden.

### **Führung übernehmen**

Ob zu 27 oder zu 27 minus x – Fortschritt braucht Führung durch Akteure, die dafür den Willen, die Macht und die Autorität haben. Das bedeutet: Führung in der EU, erst recht nach dem Brexit, benötigt einen deutschen Beitrag, nicht im Sinne von Alleingängen, sondern als deutsche Mitführung. Gleiches gilt für Frankreich. Berlin und Paris sind ein unerlässliches Tandem, aber in einer EU ohne Großbritannien sollten sie mit ihrer Macht noch behutsamer umgehen.

Denn in der gegenwärtig labilen Lage der EU geht es bei Führung nicht nur darum, integrative Reformen voranzubringen. Ebenso wichtig ist, die EU als Ganzes zusammenzuhalten. Die Herausforderung besteht darin, beiden Zielen gerecht zu werden. Traditionell beruhte die Stärke des deutsch-französischen Duos auf seiner

Fähigkeit, stellvertretend für den Großteil der Mitgliedstaaten tragfähige Kompromisse auszuhandeln – gerade auch, wenn Frankreich und die Bundesrepublik unterschiedliche Interessen haben. Deutsch-französische Kompromisse wären in der heterogenen EU-27 jedoch nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für neue Initiativen. Zumal wegen des Austritts Großbritanniens wäre es für Deutschland und Frankreich wichtig, je nach Themenbereich auch andere Staaten an innovativen Formaten zu beteiligen, etwa die nordischen Mitglieder, Polen, Spanien oder Italien. Die Kommission als supranationales Organ sollte ebenso in die Mitführung eingebunden werden. Differenzierte Integration heißt deshalb auch differenzierte Führung durch flexible Akteurskreise.

### **Für starke und solidarische Mitgliedstaaten sorgen**

Die Reform der EU kann nicht nur auf europäischer Ebene ansetzen. Gefordert sind zwar auch die europäischen Instanzen, insbesondere die Kommission und das Europäische Parlament. Der Schlüssel zur nachhaltigen Erneuerung der EU liegt jedoch in und bei den Mitgliedstaaten – jedenfalls so lange, wie Europa nach dem Willen seiner Mitglieder ein Verbund von Nationalstaaten bleiben soll. Keine Transferunion kann nationale Wettbewerbsschwächen ausgleichen; wie der erarbeitete Wohlstand verteilt wird, kann und soll nicht Brüssel vorschreiben. Europa wird diskreditiert, wenn man es als Blitzableiter für kollektives Versagen der Mitgliedstaaten missbraucht. Entscheidend wird sein, ob diese willens und stark genug sind, Europa zu reformieren. Dafür könnte sich ein Zeitfenster öffnen, wenn die Wahlen in Frankreich und Deutschland 2017 vorüber sind.